U C H W A Ł A

S E N A T U R Z E C Z Y P O S P O L I T E J P O L S K I E J

z dnia 6 lutego 2020 r.

w sprawie ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2020 r. ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

1) w art. 8 w ust. 1 skreśla się wyraz „innymi”;

2) w art. 25 w ust. 1 w pkt 1 wyrazy „przez podmiot kontrolowany” zastępuje się wyrazami „podmiotowi kontrolowanemu”;

3) w art. 32 w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia, w ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia i w ust. 5, w art. 33 w ust. 2 i w ust. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w art. 61 w ust. 1 w pkt 2 i 3 skreśla się wraz „nieodpłatnie”;

4) w art. 46 w pkt 14, w art. 98 w ust. 3 wyrazy „art. 122 § 2” zastępuje się wyrazami „art. 122a § 2”;

5) w art. 46 w pkt 14, w art. 98 w ust. 7 po wyrazach „ust. 2” dodaje się wyrazy „pkt 2”;

6) w art. 47:
   a) w pkt 8, w art. 30a:
      – w ust. 1 część wspólna wyliczenia otrzymuje brzmienie:
      „– wojewódzki inspektor zajmuje ten środek lub ten produkt i występuje o orzeczenie jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa; przepisy art. 31 ust. 2–4 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. z 2019 r. poz. 1169 i 2070) stosuje się odpowiednio.”,
      – w ust. 2 wyrazy „wydania nakazu, o którym mowa w ust. 1,” zastępuje się wyrazami „zajęcia środka lub produktu i wystąpienia o orzeczenie jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa”,

– w ust. 3 skreśla się wyrazy „1 i”,

– w ust. 4 skreśla się wyrazy „1 lub”,

– w ust. 5 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „wydania decyzji, o której mowa w ust. 1 i 2” zastępuje się wyrazami „zajęcia środka lub produktu i wystąpienia o orzeczenie jego przepadku oraz wydania decyzji, o której mowa w ust. 2”,

b) w pkt 10:

– w art. 33a:

– – w ust. 5 część wspólna wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„– wojewódzki inspektor zajmuje towar i występuje o orzeczenie jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa; przepisy art. 31 ust. 2–4 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne stosuje się odpowiednio.”,

– – dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. Wojewódzki inspektor odstępuje od zajęcia środka lub produktu i wystąpienia o orzeczenie jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa i nakazuje wprowadzenie środków, o których mowa w art. 66 ust. 3 lit. b lub c rozporządzenia 2017/625, jeżeli stwierdzi, że nie spowoduje to zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz dla środowiska oraz nie jest to środek ochrony roślin, który nie został dopuszczony do stosowania w żadnym państwie członkowskim Unii Europejskiej oraz państwie trzecim, produkt, który imituje środek ochrony roślin, lub podrobiony środek ochrony roślin. Postępowanie w tej sprawie wszczyna się z urzędu.”,

– – w ust. 6, 8, 9 i 11–13 wyrazy „ust. 5” zastępuje się wyrazami „ust. 5a”,

– – w ust. 7 wyrazy „wydania decyzji, o której mowa w ust. 5” zastępuje się wyrazami „zajęcia towaru i wystąpienia o orzeczenie jego przepadku oraz wydania decyzji, o której mowa w ust. 5a”,

– w art. 33b w ust. 2 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2019 r. poz. 1169 i 2070)”,

c) w pkt 14 w lit. a, w pkt 3 użyte dwukrotnie wyrazy „art. 30a ust. 1 lub 2” zastępuje się wyrazami „art. 30a ust. 2” oraz użyte dwukrotnie wyrazy „art. 33a ust. 5” zastępuje się wyrazami „art. 33a ust. 5a”;

7) w art. 47 w pkt 10, w art. 33a w ust. 8 po wyrazie „roślin” dodaje się wyrazy „lub produktami”;

8) w art. 47 w pkt 10, w art. 33a skreśla się ust. 10;

9) w art. 47 w pkt 15, w art. 75a:

a) skreśla się ust. 3,

b) w ust. 4 wyrazy „doręczenia decyzji o nałożeniu tej opłaty” zastępuje się wyrazami „, w którym decyzja o nałożeniu tej opłaty stała się prawomocna”;

10) w art. 47 w pkt 15, w art. 75a w ust. 7 wyrazy „karze pieniężnej” zastępuje się wyrazami „wysokości opłaty sankcyjnej”;

11) w art. 47 w pkt 15, w art. 75a ust. 11 otrzymuje brzmienie:

„11. Kaucja podlega zwrotowi w terminie 7 dni od dnia:

1) uiszczenia opłaty sankcyjnej odpowiednio na rachunek bankowy wskazany przez osobę, o której mowa w ust. 7, albo na rachunek bankowy właściwy dla instrumentu płatniczego;

2) w którym prawomocnie zakończyło się postępowanie, w sposób inny niż wydanie decyzji o nałożeniu opłaty sankcyjnej.”;

12) w art. 47 w pkt 15, art. 75b otrzymuje brzmienie:

„Art. 75b. W sprawach o nałożenie opłaty sankcyjnej, o której mowa w art. 75a ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 10, art. 107 § 1 pkt 6 w części dotyczącej uzasadnienia prawnego i art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.”;

13) w art. 70 po wyrazie „wyjątkiem” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako pkt 2 oraz dodaje się pkt 1 w brzmieniu:

„1) rozdziału 5 oraz art. 47 pkt 14–16, które wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U Z A S A D N I E N I E

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2020 r. ustawy o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, postanowił wprowadzić do niej 13 poprawek.

Art. 8 ust. 1 stanowi, że Główny Inspektor współpracuje z właściwymi w zakresie zadań Inspekcji organami Unii Europejskiej, państw członkowskich Unii Europejskiej i państw trzecich oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. Użycie zwrotu „inne organizacje międzynarodowe" sugeruje, że w poprzedzającej części przepisu została wymieniona jakaś organizacja międzynarodowa. Organy Unii Europejskiej, państwa członkowskie oraz państwa trzecie nie są organizacjami międzynarodowymi, wobec czego użycie w przepisie wyrazu „inne" jest nieuzasadnione. Ponadto formułując przepisy należy pamiętać o konsekwencji terminologicznej, a w ust. 2 w analogicznym wyliczeniu podmiotów pominięto wyraz „inne". Dlatego Senat przyjął poprawkę nr 1.

Na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 1 zabezpieczenie dowodów na czas niezbędny do wykonania czynności kontrolnych następuje m.in. przez oddanie dowodów na przechowanie przez podmiot kontrolowany w oddzielnym, zamkniętym i opieczętowanym lub zaplombowanym pomieszczeniu. Przepis może być rozumiany w ten sposób, że to podmiot kontrolowany oddaje dowody na przechowanie albo, że podmiot kontrolowany ma przechowywać te dowody. Senat uznał, że przepis powinien nakazywać oddanie dowodów na przechowanie podmiotowi kontrolowanemu i uwzględniając konstrukcję art. 25 ust. 1 pkt 2, wprowadził poprawkę nr 2.

Ustawa w wielu przepisach nakazuje nieodpłatne przekazanie informacji, danych lub mienia pomiędzy Inspekcją i innymi państwowymi jednostkami i organami. Podkreślenie, że przekazanie następuje nieodpłatnie jest zbędne. To ustawa nakłada obowiązek przekazania i jeżeli z przepisów nie wynika odpłatność, to milczenie przepisów w tym zakresie należy odczytywać jako nieodpłatność. Jeżeli ustawodawca mimo tego postanawia podkreślić nieodpłatny charakter czynności, naraża się na ryzyko, że przepisy, w których tego nie uczynił będą interpretowane, jako obowiązek odpłatnego przekazania (np. art. 35 ust. 4, art. 39 ust. 1 i 2). Wobec tego Senat uchwalił poprawkę nr 3.

W nowelizacji art. 98 ust. 3 ustawy o nasiennictwie zawarto odesłanie do art. 122 § 2, znajdującego się w dziale II rozdziału 8a Kodeksu postępowania administracyjnego. We wskazanym miejscu nie znajduje się art. 122 § 2. Kontekst przepisu wskazuje na odesłanie do rozdziału regulującego tzw. milczące załatwienie sprawy, co zdaniem Senatu oznacza, że

odesłanie powinno być skierowane do art. 122a § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (poprawka nr 4).

Na podstawie art. 98 ust. 7 ustawy o nasiennictwie, prowadzący obrót upoważniony do czynności, o których mowa w ust. 2, prowadzi dokumentację dotyczącą etykiet zawierającą numery etykiet wydanych dla określonych partii materiału siewnego oraz etykiet zniszczonych podczas druku. W ust. 2 określono dwie kategorie czynności, w pkt 1 – wypełnianie etykiet urzędowych, a w pkt 2 – wydawanie etykiet urzędowych. Ponieważ ust. 7 ma dotyczyć tylko dokumentowania wydawania etykiet, odesłanie powinno być skierowane do art. 97 ust. 2 pkt 2 (poprawka nr 5).

W art. 30a ustawy o środkach ochrony roślin przyznano wojewódzkiemu inspektorowi kompetencję do wydania decyzji o zniszczeniu środka ochrony roślin lub produktu, który imituje środek ochrony roślin. Podstawą do wydania takiej decyzji jest między innymi brak zezwolenia na wprowadzenie do obrotu środka ochrony roślin.

Art. 46 Konstytucji stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Konstytucja nie zawiera definicji przepadku rzeczy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że termin „przepadek rzeczy", w rozumieniu Konstytucji, jest bliski pojęciu „odjęcia własności", które sprowadza się do zewnętrznego pozbawienia jednostki własności przez działania władzy publicznej. Oznacza to, że „każdy wypadek odjęcia własności w ramach pewnej procedury i poprzez orzeczenie jakiegoś organu - musi odpowiadać kryteriom sformułowanym w art. 46 Konstytucji". Konstytucja dopuszcza bowiem tylko dwie instytucje, które mogą prowadzić do pozbawienia własności, a tym samym naruszenia istoty tego prawa. Najdalej idąca ingerencja w prawo własności może przejawiać się albo w formie wywłaszczenia, które zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, albo w formie przepadku rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji. Niezależnie zatem od tego, czy ustawodawca posłużył się wprost pojęciem „przepadku rzeczy", czy też określeniami synonimicznymi, a mianowicie „odjęciem własności", czy też „przejęciem, przejściem własności", w znaczeniu konstytucyjnym pozbawienie prawa własności, o ile nie przejawia się w formie wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, musi spełniać łącznie wymogi określone w art. 46

Konstytucji. Pozbawienie prawa własności, będące przepadkiem rzeczy, nastąpić może tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.[1]

Nie budzi wątpliwości, że przepadek rzeczy może być połączony z jej zniszczeniem (np. art. 195 Kodeksu karnego wykonawczego).

Zdaniem Senatu powyższe wskazuje na niedopuszczalność zarządzenia zniszczenia rzeczy w drodze decyzji administracyjnej.

W tym miejscu Senat zauważa, że jeżeli w okolicznościach, o których mowa w omawianym przepisie, podmiot nie złoży zgłoszenia celnego, organ celny może zająć towar i wystąpić do sądu o orzeczenie przepadku tego towaru na rzecz Skarbu Państwa (art. 33b ust. 2 ustawy o środkach ochrony roślin w zw. z art. 31 ust. 1–4 Prawa celnego). Tzn. w analogicznej sytuacji organ celny nie wydaje decyzji o zniszczeniu rzeczy, tylko występuje do sądu o orzeczenie przepadku i zniszczenia rzeczy. W ocenie Senatu ta dychotomia postępowania nie znajduje uzasadnienia.

Decyzja o zniszczeniu rzeczy miałaby podlegać natychmiastowemu wykonaniu (ust. 3). Nieuprawnione posłużenie się przez ustawodawcę obligatoryjnym rygorem natychmiastowej wykonalności, narusza art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że rygor natychmiastowej wykonalności nadaje się określonym decyzjom, gdy wykonanie praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, jest w danym czasie konieczne, a zwłoka w ich wykonaniu zagrażałaby istotnym dobrom chronionym, przy czym art. 108 § 1 k.p.a. regulujący kwestie fakultatywnego nadawania klauzuli zawiera wyliczenie sytuacji i kryteriów przemawiających za nadaniem klauzuli. W szczególności represja nie może uzasadniać rygoru natychmiastowej wykonalności.[2]

Przedstawione uwagi Senat odpowiednio odnosi do art. 33a ust. 5 ustawy o środkach ochrony roślin.

Wobec powyższego Senat, wprowadzając poprawkę nr 6, przeniósł kompetencję w zakresie zniszczenia środków na sąd.

Decyzje określone w art. 33a ust. 5 ustawy o środkach ochrony roślin, odnoszą się do środków ochrony roślin oraz produktów imitujących te środki. Okoliczność ta znajduje odzwierciedlenie w brzmieniu art. 33a ust. 5 oraz 13. Natomiast w brzmieniu ust. 8 i 10

---

1 Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06 oraz cytowane w nim wyroki TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03 oraz z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03.

2 Wyrok z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09.

pominięto produkty imitujące środki ochrony roślin. Naprawiając tę niekonsekwencję, Senat uchwalił poprawkę nr 7.

Przepis art. 33a ustawy o środkach ochrony roślin wprowadza mechanizmy, które mają przyspieszyć wydawanie i wykonanie decyzji dotyczących środka ochrony roślin lub produktu imitującego taki środek, w tym m.in. możliwość uznania decyzji za doręczoną w przypadku doręczenia jej osobie faktycznie władającej środkami niebędącej stroną postępowania (ust.10). Niewykonanie przez stronę obowiązków wynikających z decyzji jest zagrożone karą administracyjną w wysokości stanowiącej 200% kwoty wartości środków ochrony roślin lub zaprawionego materiału siewnego. Ponieważ odpowiedzialność karnoadministracyjna jest oderwana od zasady winy, karę poniosą również osoby, które nie dowiedzą się o wydaniu decyzji z powodu okoliczności, na które nie mają wpływu. Ponieważ w ocenie Senatu taka konstrukcja może naruszać wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, należało zrezygnować z fikcji prawnej doręczenia określonej w art. 33a ust. 10 ustawy o środkach ochrony roślin (poprawka nr 8).

Ustawa w art. 75a ust. 3 ustawy o środkach ochrony roślin nakłada na decyzje o nałożeniu kar administracyjnych rygor natychmiastowej wykonalności. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 października 2009 r. sygn. Kp 4/09 stwierdził, że przepis nadający decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Dlatego Senat wprowadził do ustawy poprawkę nr 9. Zniesienie rygoru natychmiastowej wykonalności spowodowało konieczność modyfikacji terminu płatności. Senat wyznaczając nowy termin miał na względzie umożliwienie stronie skorzystanie z dostępnych środków zaskarżenia.

Ustawa o środkach ochrony roślin do określenia pojęcia kar administracyjnych posługuje się wyrażeniem „opłaty sankcyjne”. W art. 75 ust. 7 i 11 użyto wyrażenia „kara pieniężna”. Ujednolicając terminologię Senat uchwalił poprawkę nr 10 oraz odpowiednio sformułował poprawkę nr 11.

Zgodnie z art. 75a ust. 1 ustawy o środkach ochrony roślin kaucja podlega zwrotowi w terminie 7 dni od dnia uiszczenia kary pieniężnej odpowiednio na rachunek bankowy wskazany przez osobę, o której mowa w ust. 7, albo na rachunek bankowy właściwy dla instrumentu płatniczego. Przepis pomija możliwość zwrotu kaucji w przypadku, jeżeli postępowanie nie doprowadzi do prawomocnego nałożenia kary. Senat, uchwalając poprawkę nr 11, naprawił wskazane niedopatrzenie.

W art. 75b ustawy o środkach ochrony roślin znajduje się odesłanie do art. 10, art. 107 § 1 pkt 6 w części dotyczącej uzasadnienia prawnego i art. 138 § 2. Odesłanie bez wskazania ustawy należy odczytywać, jako skierowane do przepisów ustawy w której odesłanie się znajduje – w tym przypadku do ustawy o środkach ochrony roślin. W ustawie o środkach ochrony roślin nie ma art. 107 § 1 pkt 6 oraz art. 138 § 2. Kontekst, w którym znajduje się odesłanie wskazuje na intencję przywołania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto w art. 75b znajduje się podkreślenie, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie do opłat sankcyjnych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym ustawodawca powtarza normy zawarte w art. 1 pkt 5 (Kodeks postępowania administracyjnego normuje nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu) i art. 189a § 1 (W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu.) Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponieważ § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej zakazuje powtarzania przepisów zamieszczonych w innych ustawach, Senat przeredagował art. 75b (poprawka nr 12).

Termin wejścia w życie opiniowanej ustawy został określony na dzień następujący po dniu ogłoszenia. Tymczasem zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawa powinna wchodzić w życie z zachowaniem odpowiedniej vacatio legis. Nakaz ten wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Trybunał wskazuje, że termin wejścia w życie nowych przepisów powinien stwarzać realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień nowowprowadzanych aktów. Minimalny standard terminu wejścia w życie ustawy określa art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidujący, jako zasadniczy, czternastodniowy okres vacatio legis. Wyjątki od tej zasady określa art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Uzasadnienie projektu ustawy motywuje wejście jej w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia koniecznością zapewnienia spójności prawa krajowego z prawem unijnym oraz niepogorszeniem sytuacji

prawnej podmiotów, na które ustawa oddziałuje.[3] Senat wychodząc z założenia, że przynajmniej w zakresie odpowiedzialności karnej i karnoadministracyjnej ustawa powinna dać adresatom czas na zapoznanie się z przepisami i dostosowanie się do nowych regulacji, wprowadził poprawkę nr 13.

[3] Uzasadnienie projektu ustawy, s. 31.